UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

C.S.R.

U.P.R.
RRP
FCS
DE
15
C.1
(1985)

SERIE DE CONFERENCIAS Y FOROS NUM.: 24

¿REFORMA CONTRIBUTIVA EN PUERTO RICO?

Por

Ramón J. Cao García
Ida de Jesús
Jaime Santiago Meléndez
Felipe Viscasillas

noviembre de 1985

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO EN CAYEY
Biblioteca
1967

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
UNIDAD DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS
RECINTO DE RIO PIEDRAS

N O T A

El siguiente artículo sobre ¿REFORMA CONTRIBUTIVA EN PUERTO RICO? recoge los trabajos presentados en un foro celebrado el 25 de septiembre de 1985, el cual fue auspiciado por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Participaron en el foro la Prof. Ida de Jesús, Directora Interina del Departamento de Economía, el Sr. Felipe Viscasillas, Asesor de la Cámara de Representantes, los doctores Ramón J. Cao García y Jaime Santiago Meléndez, profesores de economía de la Facultad de Ciencias Sociales

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO EN CAYEY
Biblioteca
1967

Angel L. Ruíz Mercado, Ph.D.
Director
Unidad de Investigaciones Económicas

PREFACIO

Esta publicación recoge los trabajos presentados en un foro celebrado el 25 de septiembre de 1985 en el Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico. Al auspiciar esta actividad, el Departamento de Economía trata de promover, según lo ha hecho en otras ocasiones, el debate ponderado de temas que son de importancia para la Isla.

En este foro se discutieron las numerosas leyes que en materia fiscal se han aprobado en Puerto Rico durante los primeros nueve (9) meses de este año. Son tantas las leyes aprobadas, que la prensa del país, al igual que otros sectores, han denominado como "reforma contributiva" al conjunto de las nuevas medidas legislativas.

A los ponentes se les solicitó que evaluaran el impacto socioeconómico de la nueva legislación, además de que indicaran si, con los cambios aprobados, se logra una reforma contributiva; tema que ha sido objeto de debate en Puerto Rico desde hace varios lustros, especialmente a partir de 1973, cuando la Asamblea Legislativa creó la Comisión de Reforma Contributiva.

Concretamente, las preguntas que trataron de contestar los panelistas fueron: ¿cuáles son los efectos esperados de estas medidas? y ¿cumplen ellas con el objetivo de hacer la reforma contributiva que, desde hace años, se argumenta que Puerto Rico necesita?. Cada uno de los panelistas enfocó el tema desde una perspectiva diferente, con el resultado de que las conferencias se complementan, aportando cada una información y análisis adicionales.

Así, con este foro no se pretende agotar los temas de la reforma contributiva y los efectos esperados de las nuevas leyes fiscales, sino aportar nuevos elementos a la discusión del tema. Elementos que se espera

colaboren a proveer información y criterios que sean útiles para promover el análisis más amplio y ponderado posible de estos temas que no sólo afectan el quehacer y la convivencia cotidianos en la Isla, sino que también inciden en la configuración de su futuro socioeconómico.

Ramón J. Cao García
octubre de 1985

ADDENDUM

Durante el mes de noviembre de 1985 ha circulado información acerca de que el gobierno de Puerto Rico habrá de comisionar estudios preparatórios para una reforma contributiva. Estas son muy buenas noticias, representando un paso necesario para satisfacer el reclamo de todos los participantes en el foro de que se lleve a cabo una revisión exhaustiva del sistema contributivo puertorriqueño, para ajustarlo a las condiciones vigentes en la economía y que sirva para promover el crecimiento económico y la equidad fiscal. Confiamos en que este esfuerzo pueda comenzar con los mejores auspicios y que culmine con la tan esperada reforma contributiva.

Ramón J. Cao García
18 de noviembre de 1985

INTRODUCCION

Por: Ida de Jesús

Durante el transcurso de este año hemos escuchado, a través de los diferentes medios noticiosos, a funcionarios públicos haciendo referencia a una reforma contributiva. A su vez, el Partido Popular Democrático tiene un compromiso programático, para el cuatrienio que culmina en 1988, con una verdadera reforma contributiva. ¿A qué se está haciendo referencia? Entendemos que es necesario contestar unas preguntas fundamentales que surgen alrededor de este tema.

En los diez meses transcurridos de este año, 20 leyes contributivas han sido aprobadas. ¿Constituyen estos cambios una reforma? ¿Crean base para acelerar una reforma contributiva?

Para utilizar el concepto "reforma contributiva" consideramos necesario satisfacer unas condiciones, a saber:

a. Analizar minuciosamente las fallas del sistema contributivo vigente.

b. Examinar la incidencia real de las contribuciones sobre los diferentes grupos afectados.

c. Proveer cambios alternativos con sus respectivos análisis de consecuencias sobre los diversos sectores económicos y sobre los grupos de ingresos afectados, de modo que se suscite un intercambio de ideas.

d. Buscar consenso en áreas de controversia.

e. Asegurar revisión completa, no fragmentada del sistema contributivo.

De igual modo, una reforma contributiva debe tener objetivos claros y consistentes con los criterios fundamentales de Hacienda Pública: el principio de equidad, los incentivos a la actividad económica, la eficiencia en la imposición y recaudación de las contribuciones y el aumentar los ingresos del fisco para mejorar la calidad y ampliar la oferta de los servicios que le corresponden. Desde nuestra perspectiva, los cambios aprobados recientemente por la Asamblea Legislativa en Puerto Rico no satisfacen los criterios de una verdadera reforma contributiva.

Las tres exposiciones que componen este trabajo cubren tres aspectos relacionados con el tema en discusión. En la primera, el Sr. Felipe Viscasillas, señala cuáles han sido las veinte leyes sobre materias contributivas aprobadas y las analiza dentro del contexto de lo que sería una verdadera reforma. Concluye que éstas representan medidas de corto plazo dirigidas a estimular la actividad económica, fundamentalmente por el lado de la oferta, o sea, crear un clima que favorezca la inversión y la iniciativa empresarial.

En la segunda parte, el Dr. Jaime Santiago Meléndez analiza detalladamente estas medidas contributivas desde la perspectiva de si satisfacen los criterios fundamentales de Hacienda Pública. A su vez, enmarca su discusión dentro del Informe de la Comisión sobre Reforma Contributiva, fortaleciendo así su argumento central de que esta llamada "reforma contributiva" no satisface los criterios medulares de Hacienda Pública. Argumenta además el doctor Santiago que en etapas adelantadas del proceso de desarrollo económico no se producen reformas fiscales significativas porque la autonomía gubernamental se debilita al ceder el poder político central a presiones de grupos económicos de poder del sector privado.

Finalmente, existe un conjunto de objetivos económicos y sociales supuestamente asociado con las medidas contributivas a las que hemos hecho referencia. Entre éstos se encuentran: Promover el ahorro y la inversión, reducir la fuga de profesionales, controlar la economía subterránea y controlar la evasión contributiva. El Dr. Ramón J. Cao, en un interesante y riguroso análisis evalúa ese conjunto de leyes contributivas de 1985. Los resultados de su análisis cuestionan seriamente los beneficios socioeconómicos atribuidos a estas medidas. Más interesante aún es su conclusión de una agudización del problema del anacronismo en la estructura tributaria de Puerto Rico, la cual se remonta en sus inicios a la década de los cincuenta.

LAS NUEVAS LEYES CONTRIBUTIVAS APROBADAS EN 1985

Por: Felipe Viscasillas

Una de las promesas que hizo el Partido Popular Democrático en la campaña eleccionaria de 1984 fue la de efectuar una reforma contributiva abarcadora. En la sección sobre política contributiva, de su Programa de Acción para el cuatrienio de 1985 a 1988, el Partido Popular Democrático hizo el siguiente compromiso:

"En el curso del cuatrienio haremos una revisión completa del sistema contributivo del país encaminado a lograr los siguientes objetivos:

a. Rebajar las contribuciones en la medida que nos lo permita la necesidad de recursos del Estado para cumplir con nuestro compromiso de dar servicios de buena calidad y en la medida adecuada a nuestro pueblo.

   (Esto puede hacerse en medida apreciable reduciendo en todo lo posible la ineficiencia, el despilfarro y la corrupción que actualmente caracteriza la gestión pública).

b. Corregir las inequidades que hay al presente en la distribución de la carga contributiva.

c. Simplificar el sistema contributivo para hacer más fácil al contribuyente el bregar con él y cumplir sus exigencias y para que pueda administrarse con mayor eficiencia. Específicamente, nos comprometemos a adoptar un sistema simplificado de contribución sobre ingresos de individuos.

d. Moderar en todo lo posible los factores contributivos que desalientan indebidamente la disposición de los contribuyentes a invertir, a producir y a crear oportunidades de empleo e ingresos para otros".

En semanas recientes los medios noticiosos han dado amplio despliegue a la consideración y aprobación por la Asamblea Legislativa de un número de medidas contributivas de grandes alcances. Funcionarios públicos han hecho declaraciones que sugieren, aunque no lo afirman en forma inequívoca, que algunas de estas medidas constituyen una reforma contributiva o que forman parte de una reforma más abarcadora. Todo esto plantea a las personas interesadas en el tema una pregunta fundamental: ¿Hay reforma o no hay reforma? Estas leyes que ha aprobado la Legislatura, ¿constituyen la reforma prometida por el Partido Popular Democrático o, por lo menos, forman parte de esa reforma? ¿O responden estas medidas contributivas a otros propósitos que no tienen que ver directamente con la reforma prometida?

A mi entender, para poder contestar estas preguntas, la primera tarea que tenemos que realizar es establecer con precisión y claridad cuáles son las medidas que constituyen la supuesta reforma contributiva actualmente en marcha. Esto se hace necesario porque, hasta donde yo sé, ningún funcionario público responsable ha expresado formalmente en términos definitivos en qué consiste la reforma supuestamente en marcha.

Con el propósito de determinar el posible contenido de dicha reforma he examinado las 20 leyes sobre materias contributivas que han aprobado las Cámaras Legislativas en el transcurso del presente año y he seleccionado aquéllas, que por la magnitud de su alcance y efecto, pudieran considerarse como medidas a incluirse en una reforma integral de nuestro sistema contributivo.

En primer término, entre estas 20 leyes he encontrado cuatro (4) que afectan en medida significativa las bases o la estructura de tipo impositivas de contribuciones importantes. Estas cuatro (4) leyes de mayor importancia son las siguientes:

1. La ley que enmienda la Ley de la Contribución sobre Herencias y Donaciones para eximir de esta contribución los bienes localizados dentro

de Puerto Rico. En términos generales, el efecto de esta Ley es el de virtualmente eliminar la contribución sobre herencias y donaciones.

2. La ley que enmienda la Ley de Contribuciones sobre Ingresos para aumentar la exención anual que se concede a los intereses devengados de cuentas y certificados de ahorros, a $2,000 en lugar de $1,000 que es actualmente, y para tributar dichos intereses en exceso de $2,000 a una tasa contributiva de 17 por ciento. Esta medida tiene el efecto de crear un régimen tributario preferente para los intereses derivados de cuentas de ahorros.

3. La ley que modifica la escala de tipos contributivos de la contribución sobre ingresos a fin de que el tipo marginal máximo sea de 50 por ciento, aplicable al ingreso neto tributable en exceso de $38,000.

4. La ley que crea las sociedades especiales. Como ustedes saben, bajo la ley de contribuciones sobre ingreso vigente, las sociedades, al igual que las corporaciones, pagan contribuciones sobre los ingresos netos que reciben y, además, los dueños de estas empresas también pagan contribución sobre el ingreso que reciben de dichas empresas. La ley de referencia exime a las llamadas sociedades especiales del pago de contribución sobre sus ingresos netos de modo que sólo los socios o condueños de la sociedad estén sujetos a dicha contribución.

Además de las mencionadas, hay un número de leyes que, a mi juicio, son de menor envergadura, pero de suficiente importancia para formar parte de una reforma contributiva integral. En este grupo hay, en primer término, dos medidas encaminadas a ofrecer incentivos a la actividad productiva y a la iniciativa empresarial. Estas medidas son las siguientes:

1. La que aumenta la cantidad que se puede deducir anualmente por concepto de depreciación flexible y hace extensivo el uso de este incentivo a nuevos sectores de la actividad económica.

2. La que liberaliza las disposiciones sobre la tributación de la ganancia de capital y elimina la diferencia que contiene la ley vigente entre la tributación de las ganancias obtenidas en la venta de terrenos y la obtenida en la venta de otros activos.

También incluiría entre estas medidas de segunda importancia que podrían formar parte de la reforma contributiva, cuatro (4) leyes dirigidas a fortalecer y facilitar la administración de las contribuciones. Estas leyes tienen el efecto de hacer más estricto y eficaz el cumplimiento por las instituciones financieras y otras empresas de las exigencias de la ley vigente en cuanto a la radicación de declaraciones informativas y del uso de los números de cuentas en los documentos contributivos. Estas medidas son indispensables en el esfuerzo para combatir la evasión contributiva.

Debo señalar que quedan otras diez leyes entre las aprobadas este año que, a mi entender, por lo limitado de su alcance o lo intrascendente de sus probables efectos, no formarían parte de una reforma contributiva. Advertirán que entre estas diez medidas que yo excluiría hay dos que han recibido en semanas recientes una amplia publicidad en los medios noticiosos. Una es la que impone la contribución especial del 20 por ciento sobre el principal e intereses acumulados de los notorios certificados de depósito al portador. Esta ley tiene vigencia únicamente hasta el 31 de diciembre de 1985 así que, aparte de su efecto inmediato, no tiene mayor trascendencia.

La otra ley que ha recibido amplia publicidad y, a mi juicio debe excluirse de una posible reforma contributiva, es la que concede a un contribuyente una deducción de $300 al año por gastos incurridos en la educación de un dependiente. Mi razón para excluirla es evidente:

Creo que hay consenso en que uno de los objetivos que tiene que alcanzar cualquier reforma contributiva que se haga en Puerto Rico es reducir las tasas

marginales de la contribución sobre ingresos no sólo sobre los niveles de ingreso neto de más de $38,000 sino en toda la extensión de la escala contributiva. La única forma de efectuar esta reducción en tasas sin menoscabar los ingresos fiscales es ampliando la base de la citada contribución, principalmente mediante la eliminación de muchas de las deducciones y exenciones que se le han añadido a través de los años. En estas circunstancias, sería difícil justificar la inclusión en una verdadera reforma de esta nueva deducción.

Volvamos de nuevo a las diez leyes aprobadas este año que enumeré anteriormente como posibles candidatas para incluirse en una reforma contributiva. Obviamente, estas medidas por sí solas no pueden constituir la reforma contributiva completa que nos ha prometido el P.P.D. Basta señalar que las leyes aprobadas no han tocado sectores tan importantes del sistema contributivo como el de los impuestos sobre el consumo es decir, los arbitrios y licencias, la contribución sobre la propiedad inmueble y las contribuciones municipales.

¿Constituyen las medidas contributivas aprobadas este año, como sugieren algunos funcionarios públicos, parte de un gran esquema de reforma total de nuestro sistema contributivo? Yo diría que no porque me parece que existe una explicación más convincente de qué es lo que ha motivado la promulgación de las leyes contributivas recién adoptadas. Esa explicación hay que buscarla otra vez en la Sección sobre Política Contributiva del Programa del Partido Popular Democrático para el cuatrienio del 1985 al 1988. Dicha sección presenta no uno, sino dos programas de acción en materia contributiva. Uno de estos programas consiste de un número de medidas que se deben poner en vigor en el primer año del cuatrienio como parte de una especie de programa de emergencia o a corto plazo, dirigido principalmente a estimular de inmediato la actividad económica y, en particular, la inversión y la iniciativa

empresarial. El otro programa de acción que presenta la citada sección sobre política contributiva es uno de medidas a instrumentarse en el curso del cuatrienio. Este último es más bien un programa de acción a largo plazo y la principal medida que contiene es la de la reforma contributiva total.

Es sumamente significativo que el programa de acción contributiva a corto plazo que se propone en la sección de política contributiva con el propósito principal de estimular la economía incluye casi todas las medidas contributivas importantes que se han aprobado este año. Entre éstas figuran las siguientes:

1. la que concede una deducción de la contribución sobre ingresos por gastos incurridos en la educación de los dependientes del contribuyente
2. la que simplifica la tributación de las ganancias de capital
3. la de las sociedades especiales
4. la que exime de la contribución sobre herencias y donaciones a las propiedades que estén ubicadas en Puerto Rico y que pertenezcan a puertorriqueños
5. la que establece una tasa marginal máxima de 50 por ciento para fines de la contribución sobre ingresos, y
6. la que amplía la utilización de la depreciación flexible.

La inclusión de estas medidas en el citado programa de emergencia de la sección de política contributiva es indicativo de que las mismas se han aprobado no con miras a que formen parte de una eventual reforma contributiva sino para que sirvan de estímulo a la recuperación económica, que es el objetivo de más alta prioridad en la política pública en el presente momento.

Desde luego, aunque estas medidas que forman parte del mencionado programa de emergencia o a corto plazo de la sección sobre política

contributiva, no tienen relación directa alguna con la reforma contributiva completa que ha prometido el Partido Popular Democrático, creo probable que algunas de ellas sean convalidadas cuando se efectúe la reforma integral que se promete realizar. En particular, creo que esto puede ocurrir en lo que respecta a las medidas referentes a la contribución sobre herencias y donaciones, la que fija el tipo máximo de 50 por ciento, en la contribución sobre ingresos, la que establece las sociedades especiales y las que tienen que ver con incentivos especiales y fortalecimiento de la administración de las contribuciones. El punto que yo quiero destacar es que estas medidas se han promulgado en este año, no porque exista un plan de reforma contributiva del cual forman parte, sino porque son útiles y valiosas para determinados propósitos que es urgente alcanzar, independientemente de que se haga una reforma o no se haga.

Para concluir, quisiera recapitular muy brevemente mi apreciación muy personal de lo que ha sucedido en materia de legislación contributiva este año.

Como he indicado, el Gobierno que se inició el 2 de enero de este año, advino al poder con el compromiso de instrumentar un doble programa de acción legislativa en materia de contribuciones durante el cuatrienio 1985-1988. Parte de ese programa consiste de una serie de leyes a aprobarse en el primer año del cuatrienio. Estas leyes, que constituyen lo que pudiéramos llamar el programa de emergencia a corto plazo, van dirigidas en su casi totalidad a proveer estímulos a la actividad económica y a la iniciativa empresarial. La otra parte de ese programa de acción contributiva consiste de varias medidas a instrumentarse, con más calma, a lo largo del cuatrienio. Estas medidas constituyen lo que pudiéramos llamar un programa de acción a largo plazo.

Entre las medidas en este segundo grupo, la más importante es la de "una reforma contributiva completa".

El grueso de la actividad en materia contributiva durante la sesión legislativa ordinaria --que duró de enero a mayo-- y las cuatro sesiones legislativas extraordinarias que se han celebrado posteriormente, ha consistido en considerar y aprobar medidas del programa a corto plazo. No me he enterado, ni a través de los medios notociosos ni de otras fuentes, de que se esté trabajando activamente en los preparativos de la reforma contributiva completa que ha prometido el P.P.D.

En estas circunstancias, la alegación de que las leyes contributivas aprobadas este año constituyen el comienzo de una reforma contributiva, a mi mejor entender, carece de fundamento. En este momento la reforma contributiva completa que ha prometido el P.P.D. sigue siendo un compromiso programático que habrá de instrumentarse más tarde en el cuatrienio.

LEYES CONTRIBUTIVAS Y REFORMA CONTRIBUTIVA

Por: Jaime Santiago Meléndez

Durante el presente año se han aprobado varias medidas contributivas en Puerto Rico. A saber: un crédito en la contribución sobre ingresos personal por los gastos incurridos por los padres en la educación de sus hijos a nivel primario y secundario ($200 por estudiante a nivel primario y $300 a nivel secundario); enmiendas a la Ley de Caudales Relictos y Donaciones, específicamente para aumentar significativamente el monto de las deducciones; una contribución especial de 20% sobre el valor del principal e intereses acumulados en los cuatro últimos años en los certificados de depósito al portador; una contribución de 17% sobre los intereses en exceso de $2,000 en todos los depósitos de ahorro; un límite de 50% en la contribución sobre ingresos personal en el ingreso neto sujeto a tributación con exceso de $38,000 y se estableció obligación de rendir una planilla informativa sobre el pago de intereses y transacciones en exceso de $10,000, así como deducciones más liberales a la propiedad mueble.

El actual gobierno reclama que esas medidas son parte de una reforma contributiva. A su vez los diversos medios de comunicación las han catalogado también como una reforma contributiva. Surge la duda, ¿se trata de una verdadera reforma contributiva? Mi opnión es que no. Al respecto, y como marco de referencia, en este trabajo se establece un contraste entre esta llamada reforma contributiva actual y el Informe de la Comisión de Reforma Contributiva de Puerto Rico de 1975, que recomendaba realizar una verdadera reforma. Lamentablemente, el gobierno de Puerto Rico ha dejado a un lado ese informe, que podría actualizarse y servir de marco de referencia para el comienzo de una verdadera reforma contributiva en nuestro país. Veamos.

Un requisito fundamental de toda reforma contributiva es establecer claramente unos objetivos a lograr. Por el contrario, la presente reclamada reforma contributiva, aunque invoca objetivos de índole contributiva, presenta evidentes contradicciones entre los mismos objetivos que proclama. Más aún, se le da énfasis a un objetivo en perjuicio de otros. Veamos.

La Resolución Conjunta Número 2 de 1973, que originó la Comisión de Reforma Contributiva, establecía claramente la necesidad de una reforma contributiva integral y abarcadora, de modo que se lograran los objetivos sociales y económicos básicos dentro de las realidades presentes. De hecho, puntualizó que las muchas modificaciones contributivas parciales realizadas hasta entonces, no se habían realizado a base de criterios consistentes con una visión amplia necesaria para armonizar adecuadamente las partes del sistema contributivo. La Resolución hizo hincapié, sobre todo, en que las modificaciones contributivas realizadas no habían tomado el sistema contributivo en conjunto. Específicamente señaló que el sistema contributivo de Puerto Rico no estaba produciendo los resultados que de él se esperaban como instrumento para impulsar el progreso y la justicia social.

Evidentemente, esos juicios expresados por la Comisión de Reforma Contributiva en 1975 siguen vigentes. Las medidas contributivas recién legisladas no forman parte de una reforma abarcadora; no tienen unos objetivos consistentes y claros y, al añadirse a las modificaciones contributivas parciales anteriores, hacen más difícil el inicio de una verdadera reforma contributiva en Puerto Rico.

Pasamos ahora, específicamente, a los objetivos o principios básicos contributivos para reforzar la aseveración antes planteada.

A base de los criterios fundamentales de Hacienda Pública, la Resolución de 1973 establecía cuatro objetivos básicos de la Reforma Contributiva, a saber:

1. Propiciar una distribución justa y equitativa de la carga de las contribuciones entre los contribuyentes de los distintos niveles de ingreso en diferentes categorías ocupacionales, de forma de exigir de cada cual una aportación proporcionada a su capacidad económica para lograr así una distribución de la riqueza.

Este es el principio de equidad o justicia, cuya raíz está en los economistas clásicos, específicamente establecido en la Riqueza de las naciones de Adam Smith. Ese principio sigue vigente y es vital tomarlo en consideración para toda reforma contributiva. En tiempos modernos el mismo ha sido ampliado en dos dimensiones; una es la equidad horizontal, que responde al principio de que los contribuyentes en circunstancias económicas similares, esto es, con el mismo poder económico discrecional, deben sustentar la misma carga contributiva. Ejemplo, dos contribuyentes con el mismo ingreso tributable deben tributar lo mismo. La otra dimensión, la equidad vertical, requiere que aquellos contribuyentes en circunstancias económicas diferentes, es decir, con diferencias en el poder económico discrecional, asuman cargas contributivas que guarden proporción con las diferencias que existen en sus circunstancias. Este último implica una redistribución de los ingresos más altos a favor de los grupos de ingresos más bajos.

En la presente llamada reforma contributiva se ha invocado el principio de equidad al señalar, por un lado, que al reducir la tasa máxima de 50% en el ingreso personal en ingresos netos sobre $38,000, se equipara la misma con la tasa a nivel federal, lo que evita, por otro lado, una fuga de profesionales

hacia el exterior. Esto último me parece dudoso, pues hay otros factores además de la contribución sobre los ingresos personales que tienen que ver con la fuga de profesionales. No obstante, la falla mayor es que se invoca la equidad en forma parcial, específicamente para beneficio de unos 3,500 contribuyentes, o sea, el 1% del total. Precisamente, en esos altos niveles de ingreso, muchos contribuyentes tienen los mecanismos para evitar y evadir contribuciones, por lo que al ser ahora más favorecidos se violentan los principios de equidad horizontal y vertical. La equidad horizontal, porque teniendo los de ingresos más altos una menor tasa contributiva, y al poder evitar y evadir contribuciones, pueden aparecer con el mismo ingreso neto tributable o el mismo poder económico discrecional, lo que no es cierto comparado con un contribuyente de ingresos más bajo. La equidad vertical también se violenta porque no quedan establecidos en forma justa las diferencias de ingreso neto tributable, o poder económico discrecional, y se dificulta, además, la redistribución de ingresos, desde los altos niveles a los más bajos. Este señalamiento aplica también en el caso de la tasa de 17% en intereses de ahorro superiores a $2,000.

El gobierno actual ha prometido legislar para reducir las tasas a todos los niveles de la contribución sobre ingresos personales. Esto beneficiará a los contribuyentes de ingresos medios y, por lo tanto, se puede invocar el principio de equidad o justicia. Basta recordar que la pasada administración redujo dichas tasas en todos los niveles en dos ocasiones, o sea, desde 12.60% en ingresos netos de menos de $2,000 a 10.26%, y la máxima de 82.95% a 67.55%.

Rebajar las tasas en todos los niveles de ingresos hará mayor justicia contributiva. No obstante, al seguir haciendo cambios parciales, sin tomar

en cuenta, como lo hizo la Comisión de Reforma Contributiva en 1975, toda la ley de contribución sobre ingresos, no se logra toda la justicia necesaria ni una redistribución mejor del ingreso. Más aún, como indicáramos, se pueden seguir violentando la equidad horizontal y vertical. Precisamente en el objetivo de equidad, antes citado, hay una parte fundamental que no se ha tomado en cuenta y que mientras se soslaye agravará la equidad o justicia contributiva. Me refiero, al énfasis en los distintos niveles de ingresos de categorías ocupacionales. La Comisión de Reforma Contributiva de 1975 fue clara al señalar que en Puerto Rico la contribución sobre ingresos personales cae más pesadamente sobre los ingresos del trabajo. Como hemos señalado antes, otras categorías ocupacionales en Puerto Rico, tienen medios de evitar y evadir contribuciones, algo que no tienen en grado significativo los ingresos derivados del trabajo. Al respecto, la Comisión recomendó un crédito de $1,000 para los ingresos derivados del trabajo. Más aún, respecto a la contribución sobre ingresos personales, la Comisión formuló sus recomendaciones luego de analizarla en forma abarcadora para, entre otros objetivos, el que se lograra mayor equidad. Al respecto, recomendó ampliar significativamente la base de la misma, reducir las escalas contributivas, añadir créditos como los del ingreso por trabajo, antes señalado, bajar las tasas contributivas, añadir un índice de costo de vida para ajustar las escalas, etc. Podría haber desacuerdo sobre ciertas recomendaciones, pero no hay duda que la forma abarcadora en que la Comisión analizó dicha contribución lograba ver el problema desde una visión amplia y, específicamente, atender adecuadamente el principio de equidad o justicia contributiva.

Más grave aún y fuente de seria preocupación es la legislación sobre la tasa de 20% a los certificados de depósitos al portador. Aunque aparentemente la medida es de carácter correctivo, la misma agrava y violenta los

principios de equidad horizontal y vertical. De hecho, se trata de que se han legitimado unos ingresos cuya procedencia es dudosa. Específicamente se ha señalado que son producto de la evasión contributiva y de fuentes ilegales. Nuevamente los contribuyentes de altos ingresos no sólo reciben una tasa contributiva menor, sino que dichos ingresos no han sido sujetos a las tasas contributivas establecidas en la ley de contribución sobre el ingreso personal. Esos ingresos, además, enfrentarán en el futuro una tasa máxima de sólo 50%. Como hemos indicado esto violenta más la equidad horizontal y vertical.

La deducción de $200 y $300 por gastos del contribuyente por cada hijo en la escuela primaria y secundaria, respectivamente, se ha defendido también como una medida de equidad contributiva. No obstante, concede otro privilegio a los contribuyentes de ingresos altos, especialmente a los que reciben ingresos no derivados del trabajo. Aunque, la deducción se extiende a la escuela pública, sabemos que los más beneficiados serán los de la escuela privada. Siendo así, se le asesta otro rudo golpe a la ya maltrecha escuela pública, que sí necesita de más recursos y otros incentivos.

De igual forma puede alegarse que las deducciones más liberales a la propiedad mueble hacen justicia y proveen un estímulo a la inversión privada. No obstante, ellas también constituyen una medida aislada que no forma parte de una verdadera reforma contributiva. Además, como indico luego, si en algún sitio debe hacerse una verdadera reforma contributiva es en la de la propiedad inmueble, reforma que tiene más prioridad que la mueble.

En resumen, en lo relativo al principio de equidad, las recientes enmiendas contributivas no constituyen ser parte de una verdadera y abarcadora reforma contributiva. Si se hubiese tomado como marco de referencia el trabajo de la Comisión de Reforma Contributiva de 1975, el gobierno sí estaría en posición de hacer ese reclamo.

La legislación citada de 1973 incluyó como segundo objetivo de la reforma contributiva el siguiente:

2. "Mantener, los incentivos para una vigorosa actividad económica privada, sobre todo en los sectores de particular beneficio para el país, pero con un estricto cuidado de no permitir trato contributivo preferente alguno que no tenga clara justificación en términos de beneficio social".

En la literatura de Hacienda Pública éste es el principio de neutralidad económica. Es decir, que en un sistema capitalista, el gobierno no debe obstaculizar por la vía contributiva y sí facilitar aquellas relaciones y actividades económicas deseables.

Puede observarse que este objetivo puede entrar en conflicto con el de equidad si el gobierno no toma en cuenta ambos y, sobre todo, si soslaya la parte citada antes de no conceder trato preferente injustificado a los intereses económicos privados.

A mi entender, la legislación contributiva reciente dio mucho énfasis a este objetivo en forma parcial, agravando el principio de equidad contributiva. Veamos:

En lo referente a la tasa máxima de 50% en la contribución personal se señaló que la misma favorece el ahorro y la inversión. En el siguiente trabajo, del profesor Cao, se abundará sobre ese aspecto. No obstante, no me parece seguro que se logre. Por el contrario, teniendo los ingresos altos no derivados del trabajo mayores medios de evitar y evadir contribuciones, podrían no invertir más y terminar esos contribuyentes pagando menos contribuciones. Parece ser que se siguió la misma lógica, aunque por razones obvias no en forma tan explícita, cuando se señaló que la tasa 20% a los certificados de depósitos al portador era lo suficientemente baja para mantener esos fondos localmente y poder canalizarlos así hacia la inversión.

Es lamentable que conociendo el origen de dichos fondos se les eleve a la categoría de legítimos y se les defina como sostén importante de nuestra economía. Más aún, el principio de neutralidad económica se ha violentado al no tomarse en cuenta a la segunda parte del mismo, que establece que al proveer incentivos económicos deseables no debe permitirse trato contributivo preferente alguno que no tenga una clara justificación en términos del beneficio social. Lamentablemente, la forma en que se legisló el 20% a los certificados de depósitos al portador dio la sensación de que el sector bancario del país presionó con éxito al gobierno para que fueran tratados con tanta liberalidad y tolerancia. Debemos recordar que ya por la vía de la exención contributiva industrial existe un gran sector económico privilegiado contributivamente, por lo que el gobierno debe tener cuidado en ampliarlo a base de privilegios a otros sectores. Al final de mi ponencia tengo un comentario sobre el sector económico y las reformas contributivas.

Por otro lado, el tratamiento más liberal a las herencias, se ha justificado a base de evitar la fuga de capital y su posible inversión localmente. Tengo dudas al respecto. Más aún, es un privilegio adicional a los contribuyentes de ingresos altos.

En resumen, en las recientemente aprobadas leyes contributivas, no se ha tomado en cuenta adecuadamente el principio de neutralidad económica. Por el contrario, creo que se ha invocado equivocadamente al conceder privilegios indebidos que, por otro lado, violentan el principio de equidad. Nuevamente, si el gobierno hubiese tomado adecuadamente ese principio contributivo, como lo hizo la Comisión de Reforma Contributiva de 1975, podría alegar que sus medidas son parte de una verdadera reforma.

Un tercer objetivo o principio contributivo de la legislación de 1973, era el siguiente:

"3. Aumentar la eficiencia en la imposición y cobro de las contribuciones y facilitar el pago de las mismas por los contribuyentes".

El único asomo de una reforma contributiva verdadera, lo constituyó las declaraciones del actual Secretario de Hacienda, Juan Agosto, a raíz de analizar las condiciones en que encontró dicho Departamento. Al respecto anunció una serie de medidas, unas de auditoría, otras dirigidas a enfrentar el serio problema administrativo que encontró allí y otras para combatir la evasión. En realidad lo que encontró confirma la impresión que teníamos los que de alguna forma u otra hemos bregado, como contribuyentes, con dicho Departamento. Se trata de un departamento desmoralizado, con evidente ausencia de supervisión adecuada y de incentivos adecuados a los empleados, que, además, fue alcanzado también por la corrupción. En la medida que eso ocurre, se agrava la equidad a los contribuyentes honestos y el ambiente se vuelve sumamente favorable al evasor. En la medida que eso continúe y, como hemos señalado, las medidas contributivas recientes favorezcan a los evasores, se le reduce grandemente la credibilidad del gobierno cuando invoca el principio de equidad contributiva. A la vez, se le priva al gobierno de fondos adicionales. Basta señalar que, conservadoramente, se estima la evasión en la contribución sobre ingresos en Puerto Rico en unos $250 millones al año. Más aún, debemos recordar que, según un estimado del Dr. Bertran Finn, la economía subterránea en Puerto Rico produce unos $4 billones anuales. Una buena parte de esa economía la constituyen fondos producto de la evasión contributiva.

Tan serio es el problema de la ineficiencia del Departamento de Hacienda que la Comisión de Reforma Contributiva de 1975 señaló lo siguiente:

> "Para hacer realidad los objetivos de la Reforma Contributiva no basta con diseñar un sistema adecuado y aprobar leyes con disposiciones dirigidas a plasmarlo en realidad. Es indispensable, además, que los organismos a cargo de la administración de estas leyes los hagan cumplir a cabalidad. En ausencia de una gestión administrativa eficaz, el esfuerzo por reformar el sistema contributivo constituirá sólo una pérdida de tiempo y recursos que se habrían podido aprovechar mejor para otros fines".

No dudamos de las buenas intenciones del Secretario de Hacienda para controlar la evasión, control éste que, como indiqué, sería el punto de partida para una verdadera reforma contributiva en Puerto Rico. El problema es si puede lograrlo teniendo recursos económicos adecuados y contar con la flexibilidad de las leyes de personal que le permitan integrar al Departamento de Hacienda empleados competentes y bien remunerados. Es lamentable el éxodo de los mejores investigadores de Hacienda al sector privado por los bajos sueldos y otras condiciones adversas. Más aún, me preocupa que a base del ambiente creado por la presión del sector bancario del país en las leyes de certificados de depósitos al portador y de ahorros, se obstaculice al Secretario de Hacienda en su plan de corregir significativamente la evasión. Más aún, que a base de esa experiencia se dificulte su labor cuando pise callos poderosos.

Como cuarto principio u objetivo, la legislación de 1973 estableció que mediante la reforma contributiva el gobierno contaría con más fondos. He señalado anteriormente cómo la evasión por un lado y la reciente legislación contributiva por otro, limitan grandemente ese objetivo.

Los señalamientos anteriores han sido expuestos para demostrar que los cambios a las leyes contributivas en Puerto Rico que se han promulgado durante este año de 1985, no constituyen una parte de una verdadera reforma contributiva. Esto es así porque no toman en cuenta los objetivos o principios;

peor aún, algunas de esas medidas pueden obstaculizar el logro de los mismos. Es más, al no tomar en cuenta dichos objetivos, el gobierno se aleja de hacer una reforma contributiva abarcadora. El contraste con la propuesta reforma contributiva de 1975, es evidente. Aquella Comisión tenía claros los objetivos y trató de armonizarlos al hacer sus recomendaciones, por ello hizo recomendaciones para todo el sistema contributivo. Así, por ejemplo, con respecto a la contribución sobre la propiedad, recomendó una tasación general de la propiedad inmueble y establecer un programa de valorización perpetua para colocar el valor de la propiedad a la par con el valor en el mercado o en relación uniforme con el mismo y mantenerlo así.

La última tasación general de la propiedad inmueble en Puerto Rico se realizó en 1958, o sea, hace 27 años. La misma se hizo sobre las bases de la tasación de 1951, que tardó 34 años en realizarse. Lo grave de la situación es que, debido al cambio económico, el valor de tasación a base de 1958 es bajo, por no decir ridículo. Hay, por otro lado, una gran injusticia con las propiedades adquiridas más recientes, las que tienen un valor de tasación más alto. Todo el mundo reconoce la necesidad de realizar una nueva tasación, pero es elocuente el silencio que guarda el gobierno desde 1958 para realizarla. De hecho, es un asunto tan tabú que un gran número de secretarios de Hacienda, han aclarado, al ser nombrados, que no habrá una tasación general de la propiedad inmueble. El actual gobierno no es excepción. Mientras se perjudica injustamente a los que viven en viviendas alquiladas; no se tratan justamente a los contribuyentes y el gobierno pierde recursos.

Hemos señalado en forma especial las reformas propuestas por la Comisión en 1975 para revisar la contribución sobre ingresos personal, pero también formuló recomendaciones con respecto a la contribución sobre los ingresos de las corporaciones; bancos; impuestos al consumo; caudales relictos y donaciones, etc.

En resumen, se trataba de una reforma contributiva verdadera. Hay mucho que actualizar de dichas recomendaciones, pero habiendo sido producto de una legislación del gobierno de Puerto Rico, merecían ser tomadas en cuenta. Es particularmente importante que se tomen en consideración las recomendaciones y estudios de la Comisión si se desea evitar que el gobierno de Puerto Rico continúe añadiendo parchos a las leyes contributivas y que así obstaculice el logro de los objetivos antes indicados.

Finalmente deseo cerrar con una nota pesimista. Lamentablemente al pasar el tiempo, y a la luz de los últimos acontecimientos, parece que la tesis que elaboré en mi libro en 1972, Reforma fiscal en Puerto Rico 1940-1971, Determinantes y perspectivas, no sólo hacen relevante la misma, sino que la refuerzan. Veamos.

Señalo allí que las reformas fiscales de la posguerra (1940) en Puerto Rico, además de acelerar el crecimiento económico produjeron un mejoramiento en la distribución de ingresos y, por ende, armonizan con el objetivo de mayor justicia social. No obstante, en las etapas posteriores hay un aceleramiento en el desarrollo económico debido, en gran medida, a la estructura económica establecida. Pero se producen entonces cambios en la estructura política, social y económica que debilitan la anterior autonomía de las instituciones políticas. Como resultado no se producen reformas fiscales significativas, limitándose así el logro de los objetivos básicos, especialmente el de mayor justicia social. De hecho, en vez de mejorar la distribución de ingresos, la misma empeora. El debilitamiento de la autonomía gubernamental se produce al ceder el poder político central a las nuevas presiones operantes producto del propio desarrollo económico emergente, entre los grupos económicos poderosos del sector privado.

En términos dialécticos, la tesis puede resumirse así: ante la estructura económica social y política imperante en 1940, el nuevo gobierno produce una política que transforma básicamente la estructura económica; ese cambio ayuda significativamente a lograr importantes objetivos sociales y económicos, pero esa estructura económica genera a su vez condiciones institucionales en conflicto con los objetivos sociales y económicos básicos, especialmente al logro de mayor justicia social. Como resultado se dificulta la introducción de reformas fiscales significativas.

Así hoy, los cambios frecuentes de gobierno y, sobre todo, el aumento significativo en el poder del sector económico privado, limitan la posibilidad de reformas contributivas que hagan mayor justicia a los contribuyentes de ingresos medios y especialmente a aquellos cuyos ingresos ocurren primordialmente como producto del trabajo. Ese sector privado poderoso reclama reformas para ellos invocando el principio de neutralidad económica, es decir, que para lograr un mayor crecimiento económico ellos tienen que ser los más importantes. Así, a base del poder demostrado recientemente, ponen a este gobierno (y a los futuros) en una posición difícil para hacer justicia redistributiva. El que tenga dudas, que se lea el informe de desarrollo económico (Informe de la Milla de Oro) donde ellos básicamente dicen:

> "Vamos a quitarles a los demás, nos lo dan a nosotros y así habrá mayor desarrollo económico para todos".

Más aún, me preocupa una aseveración del periodista Harry Fridman en el San Juan Star del 25 de agosto de 1985, cuando al referirse al gobernador Hernández Colón y las medidas propuestas sobre los certificados de depósitos al portador, a los intereses sobre ahorros y el tope de 50%, dice:

> "The favorable taxation is more surprising in the light of Governor Hernández Colón previous Popular Party 1973-1976 administration which was heavily socialistic and more than

> midly antagonistic toward business. This time the reverse apparently is true, with the governor strongly favoring business and private enterprise development in all areas".

Al respecto, termino diciendo que esa aseveración y su relación a mi tesis de 1972, respecto a la dificultad de hacer reformas contributivas y fiscales debido a la fortaleza de la estructura económica privada, no es mera coincidencia.

LAS LEYES CONTRIBUTIVAS DE 1985: UNA EVALUACION

Por: Ramón J. Cao García

Introducción

Este año de 1985 está siendo muy activo en lo que a legislación contributiva se refiere. Aún no han transcurrido nueve meses y se han aprobado varias leyes que incluyen:

a. Una nueva ley de herencias.

b. Una deducción de $200 ó $300 por dependientes en edad escolar.

c. Una nueva regla para las ganancias de capital.

d. Nuevo trato contributivo a la propiedad mueble y exención a las intangibles.

e. Beneficios contributivos a las sociedades limitadas.

f. Una contribución especial del 20% al principal y los intereses de los certificados de depósito al portador.

g. El aumento de $1,000 a $2,000 en la exención de los intereses devengados por ahorros y una tasa contributiva fija de 17% sobre los intereses recibidos en exceso de $2,000.

h. Un tope de 50% a los tipos impositivos en la contribución sobre los ingresos, sin revisar las escalas anteriores.

A esta febril actividad de, aproximadamente, una ley contributiva por mes se le ha dado el título de "reforma contributiva" y se nos ha dicho que reportará grandes beneficios sociales y económicos, entre ellos:

a. Promover el ahorro y la inversión.

b. Igualar, o cuanto menos asemejar, la tributación local de los ingresos con la federal.

c. Reducir la fuga de profesionales.

d. Controlar la economía subterránea.

Voy a tratar, en el tiempo disponible, de evaluar cuán eficazmente puede la legislación reciente promover estos objetivos. Después trataré de considerar algunos otros posibles efectos y consecuencias de las nuevas leyes contributivas.

Ahorro e inversión

Los efectos de la nueva ley de herencia y de las ganancias de capital son debatibles y requieren un análisis más ponderado y riguroso del que se ha hecho público. Por su parte, las sociedades limitadas pueden estimular la inversión en áreas de riesgo que al momento resultaban poco atractivas. El efecto final de esta medida es difícil de evaluar ahora, ya que los impuestos representan sólo un elemento entre los criterios que pondera un empresario al tomar sus decisiones de inversión.

Ahora bien, lo que se ha anunciado como el gran estímulo al ahorro es el aumento a $2,000 en la exención de los intereses devengados por ahorros y la imposición de una tasa contributiva preferencial fija de 17% sobre los intereses recibidos en exceso de $2,000. Esta sí que es una medida que es muy poco probable que genere ahorros e inversión adicionales.

Por una parte el impacto real de esta medida es muy limitado, puesto que, aproximadamente, el 97% de los depósitos en ahorros reciben menos de $1,000 por concepto de intereses. Más aún, darle un trato contributivo preferencial a los depósitos tiene el efecto de estimular la creación de depósitos, pero no necesariamente el ahorro. Esto es así porque puede suceder que lo único que ocurra sea que otras formas de ahorro se conviertan en depósitos bancarios, sin que cambie el total ahorrado. Aparte de depositar su dinero en bancos, las personas también ahorran comprando acciones, bonos, anualidades e invirtiendo en empresas, entre otras cosas. Si el

trato contributivo a los depósitos es más favorable que el concedido a otros instrumentos disponibles para la canalización de ahorros[1/], es de esperar que los fondos en estos otros instrumentos se transfieren a depósitos bancarios, sin que necesariamente aumente la cantidad ahorrada.

Otra cosa que puede suceder es la situación que se representa en la Tabla 1. Ahí se supone la situación de un contribuyente, cuya tasa impositiva es de 50%, el cual toma un préstamo de $100,000 al 15% y adquiere un certificado de ahorros al 10%. En este caso, el contribuyente tiene un beneficio neto --después del pago de intereses e impuestos-- de $1,140; la institución financiera, por su parte, obtiene un beneficio de $5,000. mientras tanto, el gobierno experimenta una reducción neta de $6,140 en sus ingresos tributarios, a la vez que no se genera un solo centavo en ahorros, pues lo único que sucede es la creación de un nuevo medio para que las personas de altos ingresos eviten el pago de impuestos.

Todavía se puede pensar en otra limitación adicional, aún cuando se suponga que aumente el total ahorrado, ya que nada garantiza que de crearse nuevos ahorros los bancos los canalizarían hacia la inversión. Es perfectamente posible que las instituciones financieras utilicen un aumento en los fondos disponibles para otorgar más préstamos al consumo y no para inversión. Después de todo, los préstamos para inversión son más riesgosos y no hay nada en los cambios propuestos que los haga más atractivos a las instituciones financieras.

[1/] Durante la pasada sesión ordinaria de la Legislatura se consideró darle un trato contributivo preferente a los dividendos, pero la medida no se aprobó.

TABLA 1

Un contribuyente con una tasa contributiva de 50% toma un préstamo de $100,000 al 15%, el que utiliza para adquirir un depósito por la misma cantidad a un interés del 10%.

Costos al contribuyente		
Pago intereses por préstamo ($100,000 X 15%)	....	$ 15,000
Pago de impuesto /(($10,000 - $2,000) X 17%/	....	1,360
Total	....	$ 16,360
Beneficios al contribuyente		
Ingresos por intereses ($100,000 X 10%)	....	$ 10,000
Ahorro de impuestos (15,000 X 50%)	....	7,500
Total	....	$ 17,500
Beneficio neto del contribuyente ($17,500 - $16,360)	....	$ 1,140
Beneficio para la institución financiera ($15,000 - $10,000)	....	$ 5,000
Costo al gobierno		
Pérdida de impuestos	.....	$ 7,500
Recaudo por impuesto sobre intereses	.....	- 1,360
Total	....	$ 6,140
Generación de nuevos ahorros		$ 0

Igualar la contribución local sobre los ingresos con la federal

Con respecto a la medida que impone un tope de 50 por ciento en los tipos contributivos sobre el ingreso, ésta se justifica como un paso para igualar el impuesto local con el federal, cuyo tope es 50 por ciento. El problema aquí es que el proceso usado de truncar la escala contributiva no aumenta la compatibilidad entre las dos leyes.

No hay duda que las escalas contributivas en Puerto Rico eran demasiado altas, pero el problema es que lo siguen siendo. Tampoco hay duda que es deseable aumentar la compatibilidad entre el impuesto local y el federal, pero el problema es que siguen siendo inconsistentes.

Las diferencias entre la contribución federal sobre los ingresos y la local no se limitan a cuál es la escala máxima. Las diferencias son más profundas e inciden sobre la definición misma de la base contributiva y los niveles de ingreso a que se alcanza cada tipo contributivo. En realidad la contribución federal, aunque más baja, es mucho más progresiva que la puertorriqueña, por lo que las disparidades mayores ocurren en los niveles de ingreso relativamente inferiores. En este caso, el proceso de equiparar ambas leyes debe darle particular atención a los niveles inferiores y medios de la escala de ingresos y de ninguna forma truncar la escala de los tipos contributivos.

Esta idea puede apreciarse con mayor claridad a través de la Tabla 2. En ella se presentan las obligaciones contributivas que tendrían en Puerto Rico y los Estados Unidos una pareja de contribuyentes con diferentes niveles de ingreso. Según se aprecia en la tabla, la obligación contributiva es mayor en Puerto Rico para todos los niveles de ingresos, pero la disparidad relativa tiende a reducirse a medida que aumenta el

TABLA 2

CONTRIBUCION SOBRE INGRESOS

COMPARACION ENTRE LA OBLIGACION CONTRIBUTIVA EN

PUERTO RICO Y LOS ESTADOS UNIDOS

Ingreso anual de una pareja	Obligación Contributiva		Tasa marginal		Por ciento en que la contribución en Puerto Rico excede la de los Estados Unidos
	P.R.	E.U.	P.R.	E.U.	
$10,000	$ 699	$ 319	16.25%	12%	119.1%
20,000	2,950	1,688	30.78	16	74.8
30,000	6,410	3,557	40.19	22	80.2
50,000	15,315	9,085	52.16	33	68.6
70,000	25,682	16,389	57.29	42	56.7
90,000	37,327	24,789	62.42	42	50.6

Fuente: Price Waterhouse y cálculos del autor.

ingreso. Así, a un nivel de ingresos de $10,000, la obligación contributiva en Puerto Rico es más del doble de la de los Estados Unidos; pero a un nivel de ingreso anual de $90,000 la discrepancia relativa se reduce a, aproximadamente, 50 por ciento.

Es claro que las discrepancias mayores ocurren en los niveles más bajos de ingresos, por lo que la armonización de estas diferencias no puede lograrse truncando la escala de los tipos contributivos, ya que ello agudiza las disparidades relativas entre los diferentes niveles de ingresos. La armonización debe ocurrir a través de la revisión de la definición de la base contributiva y de la estructura completa de las escalas contributivas[1/]. Se debe hacer hincapié, además, en que una armonización no es una copia servil de las disposiciones federales, sino una adaptación ponderada a las condiciones y necesidades de la Isla.

Emigración de profesionales

Otra cosa que se nos dice es que las nuevas medidas contributivas habrán de controlar el problema de la emigración de profesionales, lo que no se nos explica es cómo o por qué se habrá de resolver el problema, y menos aún cuán serio es el problema. Veamos esto por partes.

El asunto de la emigración de los profesionales ha sido tema de discusión pública en Puerto Rico desde hace algunos años. Desafortunadamente, la discusión no ha sido muy útil en producir información acerca de las causas,

---

[1/] Este tema de la armonización se discutió ampliamente en el estudio efectuado sobre la contribución del ingreso familiar para la Comisión de Reforma Contributiva, durante la primera administración del gobierno de Rafael Hernández Colón. Al respecto véase a Suphan Andic, Fuat M. Andic y Ramón J. Cao García (1974), Contribución sobre ingresos de los individuos, San Juan: Comisión de Reforma Contributiva de Puerto Rico.

consecuencias o aún de la magnitud del problema. Pero supongamos que existe el problema de la emigración de profesionales y que éste es serio. Aún así, no es obvio cómo las nuevas medidas contributivas van a controlar esta emigración, pues parece ser que la inmensa mayoría de los profesionales no van a obtener gran beneficio de los cambios legislados.

Regresemos a revisar la información que nos ofrece el censo de 1980 y pensemos en el caso ideal: Un matrimonio donde tanto el esposo como la esposa poseen cuatro (4) años o más de estudios universitarios y que en 1979 trabajaron de 50 a 52 semanas. Pues bien, el ingreso promedio de esta afortunada familia en 1979 fue $23,392 para todo Puerto Rico (Tabla 138, pág. 292) y de $25,150 para San Juan (Tabla 138, pág. 295). Esta familia de profesionales, como la mayoría de ellos, no reciben ningún beneficio apreciable de las nuevas medidas contributivas, así que ellas no pueden tener efecto sobre la decisión que vayan a hacer de emigrar o no.[1/]

Economía subterránea

También se dice que la nueva legislación contributiva habrá de controlar la economía subterránea al estimular que sus integrantes pasen a formar parte de los canales económicos normales. Quizás este optimismo se funde en una exagerada creencia en la importancia que tienen los impuestos sobre el florecimiento de la economía subterránea. Examinemos lo justificada que pueda ser esa creencia.

[1/] El poco efecto de las nuevas disposiciones contributivas sobre los profesionales se puede ver con mayor fuerza al observar que según el censo de 1980, en 1979 el 17.7 por ciento de las familias en Puerto Rico cuyo jefe estaba empleado en una actividad profesional se encontraban por debajo del nivel oficial de pobreza. (Tabla 143, pág. 328).

Se podría argumentar que los integrantes de la economía subterránea pueden dividirse en tres categorías:

1. Los delincuentes
2. Los empresarios subterráneos
3. Los subterráneos a jornada parcial.

La primera categoría, la de los delincuentes, está compuesta por personas que se ganan la vida por medio de actividades ilegales. Incluye a expendidores de drogas, boliteros, prostitutas, contrabandistas y otras ocupaciones semejantes. Estas personas no están en la economía subterránea porque los impuestos sean altos, sino porque sus actividades están penadas por ley. El que evadan impuestos es un subproducto del hecho fundamental de que sus ocupaciones son ilegales, así que ningún cambio contributivo puede sacarlos de la economía subterránea.

La segunda categoría, los empresarios subterráneos, la componen pequeños productores y distribuidores que no cumplen con las leyes o reglamentos que rigen sus actividades económicas y que tampoco pagan impuestos. Aquí se incluyen a vendedores de intersecciones, a plomeros, jardineros, electricistas y mecánicos de vecindario, así como a pequeños constructores de marquesinas y otras chiripas y demás ocupaciones afines. La naturaleza de la actividad económica de estas personas no es ilegal, sino que se mueven en el mundo subterráneo porque no cumplen con la obtención de todos los permisos necesarios, no llenan todos los formularios requeridos, ni pagan los seguros e impuestos correspondientes.

La pregunta aquí es si la ubicación de estas personas en la economía subterránea se debe a que los impuestos son altos o a que no pueden o quieren cumplir con toda la reglamentación correspondiente. Nadie ha contestado

seriamente esta pregunta para el caso de Puerto Rico. La respuesta no es fácil de determinar, ya que obtener la información adecuada es sumamente difícil por la naturaleza misma de subterraneidad de los actores. Sin embargo, a mí me parece razonable pensar que para muchas de estas personas el impuesto sobre el ingreso no debe ser un factor determinante, ya que la obligación contributiva legal no debe ser sustancial para la mayoría de ellos. Más aún, dado el pequeño volumen en que la mayoría de las personas de esta categoría lleva a cabo su actividad económica, la nueva legislación contributiva no les afecta, por lo que no puede estimularlos a modificar sus actividades.

La última categoría de los subterráneos a jornada parcial está formada por profesionales y empresarios que llevan a cabo una parte de sus actividades económicas a través de los canales formales, mientras que otra parte ocurre a través de medios subterráneos. No hay razón técnica para la subterraneidad de estas personas, excepto no pagar impuestos. Estos individuos son sencillamente evasores contributivos.

Evasión contributiva

Esto nos lleva al tema de la evasión, la que se nos dice que habrá de reducirse a causa de las nuevas leyes contributivas. Reducir la obligación contributiva hace que los beneficios de la evasión sean menos, a la vez que los riesgos y costos asociados a la evasión de impuestos se mantienen básicamente inalterados. La lógica nos dice que, si todo lo demás se mantiene constante, se reducen los estímulos para la evasión, por lo que ésta debe controlarse. Pero, ¿se mantiene constante todo lo demás?

Por una parte, si una persona que en el pasado escondió una parte sustancial de sus ingresos considera enmendarse y declararlos todos para

propósitos contributivos, puede sospechar que un incremento repentino en sus ingresos tributables ha de provocar la curiosidad de Hacienda, lo que puede resultar en una inspección de sus pasadas declaraciones de impuestos. Tal modo de pensar, que no se puede estimar cuán generalizado esté, establece un freno al arrepentimiento de los evasores habituales.

Otro freno al arrepentimiento y la enmienda lo constituyen las amnistías periódicas que se conceden en la Isla a los deudores fiscales, donde la última es la vigente que se le concedió a los evasores que poseen certificados de depósito al portador. La periodicidad de las amnistías puede promover la idea de que la honestidad contributiva es algo que puede prorrogarse a la conveniencia del individuo, así que se podría ser evasor hoy y saldar las cuentas cuando las cosas sean más favorables.

Así las cosas, siguen existiendo fuerzas que promueven la evasión contributiva. El efecto de truncar los tipos contributivos en un tope de 50 por ciento sin revisar las escalas previas, afecta a un número muy limitado de contribuyentes, por lo que no puede esperarse que sus efectos se generalicen a toda la población. El control de la evasión requiere una revisión más profunda de la estructura tributaria y que esa revisión esté acompañada por medidas programadas de identificación e intervención con los evasores.

Recapitulando

La discusión hasta el presente ha servido para plantear serias dudas acerca de las pretendidas bondades de las nuevas disposiciones contributivas. Revisemos ahora algunos otros problemas que esta reciente legislación puede acarrear.

Otros problemas

Distribución del ingreso

Los cambios contributivos puestos en vigor durante los últimos meses tienen el efecto de beneficiar predominantemente a las personas con los más altos ingresos, lo que lleva al tema de la distribución del ingreso y la equidad en los impuestos.

Durante los últimos años Puerto Rico estuvo recibiendo transferencias federales a un ritmo creciente. Muchos de estos fondos pasaron directamente a las manos de las personas más necesitadas, modificándose así la distribución del ingreso a favor de los pobres. Otra gran cantidad se transfirió al gobierno estatal, permitiendo que ocurriera una acelerada tasa de crecimiento en el sector público local, quien pudo emplear trabajadores que de otra forma estarían desempleados. Pero esta situación ha dejado de existir. Desde hace varios años el gobierno federal no parece estar dispuesto a continuar expandiendo el monto de sus transferencias, lo que tiende a aumentar la desigualdad en la distribución del ingreso y la presión social sobre el gobierno estatal para expandir sus actividades, en un momento en que sus recursos no crecen a un ritmo que permita tal expansión. La seriedad prospectiva de este asunto de la distribución del ingreso se magnifica cuando se reconoce que la distribución que tiende a ocurrir como resultado de las fuerzas del mercado en Puerto Rico parece ser en extremo estática, a pesar de los cambios que ocurran en el nivel de ingreso agregado.[1/]

[1/] Sobre el particular refiérase a Ramón J. Cao García, "Distribución del ingreso en Puerto Rico: Unos comentarios y un nuevo análisis". Revista de Ciencias Sociales, Vol. XXI, Núm. 3-4, septiembre-diciembre 1979.

Las nuevas medidas contributivas tienden a agravar el problema al concederle beneficios impositivos a las personas de altos ingresos, sin revisar la obligación tributaria de los individuos con ingresos medios y bajos.

Complejidades e inconsistencias

Otro problema con la contribución sobre ingresos es su extrema complejidad y que incluye muchas disposiciones que promueven efectos económicos contradictorios. La ley es tan compleja que muchos ciudadanos tienen que recurrir a buscar ayuda profesional para completar su declaración de impuestos. Las nuevas disposiciones contributivas tienen el efecto de complicar aún más esta ley, sin que se haya tratado de examinar y resolver sus inconsistencias.

Incertidumbre

Un subproducto de imponer una gran cantidad de cambios contributivos con la aceleración conque se ha hecho es que ha aumentado las dudas e incertidumbre entre los contribuyentes. Del 9 de agosto dl 15 de septiembre de 1985 se sometieron, aprobaron, enmendaron y volvieron a aprobarse una gran cantidad de leyes fiscales. Esto crea un estado de incertidumbre acerca de cuáles habrán de ser las reglas de juego, lo que ocurre en un momento incierto a causa de la revisión propuesta a nivel federal con respecto a la Sección 936 del Código de Rentas Internas.

Posibilidades de reforma contributiva

El breve análisis llevado a cabo plantea serias dudas acerca de los beneficios económicos que se pueden esperar de la legislación contributiva aprobada durante los últimos meses, además de que se apuntan problemas que

ella crea. Estas nuevas leyes agudizan la necesidad de que en Puerto Rico se lleve a cabo una reforma contributiva profunda y bien ponderada. Nuestro sistema impositivo data de los años cincuenta y durante los últimos treinta años ha sido objeto de enmiendas y remiendos que han erosionado la base contributiva, resultando en una estructura compleja, inconsistente y que no se ajusta a las condiciones que imperan al momento actual.

Hace unos años, en mayo de 1982, en esta sala se discutió el tema de la reforma fiscal. En esa ocasión el profesor Fritz Neumark propuso una serie de guías generales para una reforma contributiva. Creo que lo apuntado en aquella ocasión tiene particular vigencia hoy, por lo que deseo concluir citando las recomendaciones del doctor Neumark[1/]:

> "(a) Los esfuerzos reformadores deben concentrarse en aquellos impuestos de mayor relevancia, tanto desde el punto de vista de su capacidad para producir ingresos gubernamentales, como de su capacidad para servir como instrumentos de política económica y social.
>
> (b) Para estos impuestos se deben diseñar estructuras y métodos de recaudación que sean más sencillos, transparentes, fáciles de fiscalizar y mejor ajustados a las capacidades intelectuales del contribuyente típico, que los que existen en la actualidad.
>
> (c) Se deben tratar de reducir, y no de aumentar, las tasas marginales de la contribución sobre ingresos y de otros impuestos progresivos, a la vez que se amplían sus bases eliminando tratos preferentes a grupos beneficiados de contribuyentes.

[1/] Fritz Neumark, "Problemas de las reformas fiscales en nuestros días", en R. Cao, ed., Economía de la reforma fiscal en Puerto Rico. Cincinnati: South-Western Publishing Co., 1983, págs. 23 y 24.

(d) Es necesario prestar mayor atención a la administración de los impuestos, especialmente en lo que se refiere a los aspectos de fiscalización y auditoría contributiva. Para lograr este objetivo el gobierno debe contratar a los mejores expertos disponibles y pagar salarios adecuados a las personas que trabajen en estos menesteres, a fin de evitar que estos funcionarios se vean en la disyuntiva de tener que elegir entre ser honestos y menesterosos o deshonestos y acomodados.

(e) En tanto exista una situación inflacionaria en el país, es deseable que los impuestos sean ajustados por el alza en precios con tanta frecuencia y amplitud como sea posible, a fin de minimizar la tendencia de la inflación a expandir la carga contributiva, aunque estos ajustes reduzcan la tasa de crecimiento de las recaudaciones gubernamentales.

(f) No debe estimarse de más, ni de menos, la importancia de los impuestos sobre la conducta económica de los empresarios, trabajadores, inversionistas y demás agentes económicos. A este respecto no sólo es importante que los reformadores tomen en consideración la estructura, niveles y distribución de los impuestos, sino que también es importante evaluar la calidad de los gastos públicos que se financian a través de esos impuestos.

(g) A pesar de que ocurren cambios a través del tiempo y del espacio, existen límites a lo que es un nivel razonable de tributación, en cuanto a sus efectos socioeconómicos. El arte de la política contributiva consiste en lograr el más amplio consenso político que sea posible con respecto al tamaño y las funciones del sector público, variables que dependen tanto del volumen de las recaudaciones tributarias, como de que el sistema contributivo alcance un equilibrio óptimo entre equidad y efectividad."

LOS AUTORES:

Prof. Ida de Jesús, Directora Interina del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico. Tiene una maestría en Artes con Concentración en Economía de New School for Social Research en Nueva York. Completará su doctorado en esa misma institución durante el presente año. Fue Catedrática Auxiliar en Lehman College, City University of New York. Ha participado en diferentes foros relacionados con temas económicos de Puerto Rico.

Sr. Felipe Viscasillas, asesor de la Presidencia de la Cámara de Representantes. Fue Secretario Ejecutivo de la Comisión de Reforma Contributiva de Puerto Rico, Secretario Auxiliar de Hacienda, ayudante del exgobernador Luis Muñoz Marín y profesor de economía de la Facultad de Ciencias Sociales (U.P.R.).

Dr. Jaime Santiago Meléndez, Catedrático de Economía. Es autor de un libro sobre Reforma Fiscal y de varios artículos profesionales. Entre su experiencia profesional se encuentra haber sido Director de la Oficina de Presupuesto, Comisionado de la Comisión de Reforma Contributiva y Director del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la U.P.R., en dos ocasiones.

Dr. Ramón J. Cao García, Catedrático Asociado de Economía. Es autor, coautor o editor de seis libros y más de treinta artículos profesionales. En su experiencia profesional se encuentra haber sido Decano Auxiliar de la Facultad de Ciencias Sociales (U.P.R.), Director del Departamento de Economía, así como asesor de varias entidades públicas y privadas en Puerto Rico y de las Naciones Unidas (UNDP) en varios países de Centro y Sur América.

jmc

UPR-UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO EN CAYEY
0 05 000175672 6